



7 juin 2019

Avis des minorités parlementaires dans les explications du Conseil fédéral

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 17.3230 Tuena du 17 mars 2017

Table des matières

1	Mandat et contexte	3
2	Situation actuelle au niveau fédéral	4
3	Situation actuelle au niveau cantonal	5
3.1	Cantons procédant de la même manière que la Confédération	5
3.2	Cantons procédant autrement	6
3.2.1	Canton de Berne	6
3.2.2	Canton de Saint-Gall	7
3.2.3	Canton des Grisons	7
3.2.4	Canton de Zurich	8
3.2.5	Canton de Thurgovie	8
4	Variantes proposées	9
4.1	Remarques liminaires	9
4.2	Variante « statu quo amélioré »	9
4.2.1	Description	9
4.2.2	Appréciation	10
4.3	Variante « participation du Parlement »	10
4.3.1	Description	10
4.3.2	Appréciation	11
4.4	Nécessité d'adapter les bases juridiques	11
4.4.1	Variante « statu quo amélioré »	11
4.4.2	Variante « participation du Parlement »	11
5	Conclusion	12
	Annexe : aperçu des dispositions cantonales	13

1 Mandat et contexte

Le postulat 17.3230 Tuena du 17 mars 2017 « Explications du Conseil fédéral envoyées avant les votations. Permettre à une minorité parlementaire opposée à une modification constitutionnelle de s'exprimer »¹ a la teneur suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il ne serait pas possible de faire en sorte que lorsque le Parlement vote un projet de modification constitutionnelle, la ou les minorités qui s'y sont opposées puissent faire valoir leur point de vue dans les Explications du Conseil fédéral (comme c'est le cas pour les initiatives et les référendums). Plus précisément, il s'agirait de réserver une page de quelque 1800 caractères, soit l'équivalent de ce dont dispose le Conseil fédéral, à chacun des groupes qui ont voté majoritairement contre le projet afin qu'ils puissent faire connaître publiquement leurs motivations. »²

En cas de référendum obligatoire selon l'art. 140 de la Constitution (Cst.)³, le Conseil fédéral fournit aujourd'hui des informations, dans ses explications, sur les délibérations parlementaires. Les avis et arguments des minorités de l'une et l'autre chambre sont pris en compte dans la synthèse des délibérations, mais ne sont pas exposés de manière distincte. Le postulat 17.3230 ne concerne que les modifications constitutionnelles votées par le Parlement. Toutefois, comme l'art. 140 Cst. prévoit d'autres cas de référendum obligatoire, le Conseil fédéral estime qu'un éventuel changement de pratique devrait aussi les concerner. Les votations sur des initiatives populaires seraient exceptées, car les comités d'initiative peuvent déjà formuler leurs arguments et les faire figurer dans les explications.

De la création de l'État fédéral en 1848 à la votation du 10 février 2019, les électeurs ont voté sur 642 objets fédéraux. Parmi eux, 240 ont été mis en votation en raison du référendum obligatoire, contre-projets directs à des initiatives populaires compris, ce qui correspond à un taux de 37 %⁴. Des 82 objets fédéraux mis en votation de 2010 à 2019, 13 ont correspondu à des référendums obligatoires, dont 6 contre-projets directs, soit un taux de 16 %⁵.

Le postulat a chargé le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de revoir le processus de rédaction des explications concernant des référendums obligatoires de sorte à renforcer les possibilités qu'ont les opposants de s'exprimer. Le présent rapport expose les mesures que le Conseil fédéral pourrait envisager pour atteindre ce but.

Favorable à l'examen demandé, le Conseil fédéral a proposé le 26 avril 2017 d'accepter le postulat, ce que le Conseil national a fait le 16 juin 2017.

Le Conseil fédéral estime toutefois que la mise en œuvre esquissée dans le postulat présente les défauts suivants :

¹ Texte complet à l'adresse www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista.

² Ces informations se réfèrent à la maquette des explications du Conseil fédéral en vigueur au moment de la rédaction du postulat. Du reste, les 1800 signes évoqués (une page) concernaient le texte du comité à l'origine de l'initiative ou du référendum, et non celui du Conseil fédéral. Selon la nouvelle maquette, utilisée depuis la votation du 23 septembre 2018, le Conseil fédéral et le comité disposent du même nombre de signes pour leurs arguments, à savoir environ 2500 (une page et demie). En cas de mise en œuvre du postulat, il conviendrait dès lors d'utiliser ces nouvelles valeurs.

³ RS 101

⁴ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.assetdetail.7246013.html

⁵ Ensemble des scrutins fédéraux du 7 mars 2010 au 19 mai 2019 : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1_2011_2020.html

- La proposition ne tient pas compte du bicaméralisme : un groupe parlementaire doit-il être majoritairement opposé à un objet dans l'une et l'autre chambre pour pouvoir exposer ses arguments ? Que se passe-t-il si le groupe n'a pas voté de la même manière dans les deux chambres⁶ ?
- La proposition définit la notion de minorité en se fondant sur un critère purement quantitatif (« groupes qui se sont majoritairement opposés au projet au vote final »). Cette définition ne tient pas suffisamment compte de la réalité parlementaire : des groupes peuvent ne pas s'engager contre un objet pendant les débats, mais le refuser en masse au final pour des raisons tactiques. Ces groupes bénéficieraient alors d'un canal important pour s'exprimer alors qu'ils n'ont pas avancé d'arguments substantiels lors des délibérations. Inversement, des minorités qui se seraient activement engagées contre un objet, sans pour autant être majoritaires dans leurs groupes, ne pourraient pas placer leurs arguments dans les explications. C'est pourquoi les solutions cantonales permettant aux minorités parlementaires de s'exprimer ne se fondent pas sur un critère purement quantitatif. Plus flexibles, leurs définitions de minorité dépendent non seulement de la taille de l'opposition, mais aussi du déroulement des délibérations et de l'importance de l'objet.
- Si seules les minorités parlementaires devaient pouvoir s'exprimer directement, les majorités pourraient à juste titre s'estimer désavantagées. En effet, leurs principaux arguments seraient certes défendus dans les arguments du Conseil fédéral et du Parlement, mais formulés d'une manière officielle et non avec leurs propres mots.
- Si, comme le prévoit la proposition, les minorités ne devaient pouvoir avancer que les arguments qu'elles ont fait valoir lors des délibérations, la Chancellerie fédérale, responsable de la rédaction des explications pour le Conseil fédéral, devrait mobiliser des ressources importantes pour vérifier le respect de cette condition.

Pour ces différentes raisons, le Conseil fédéral a choisi d'examiner, dans le présent rapport, des variantes à la solution esquissée dans le postulat. Dans ce contexte, il importait selon lui de répondre à deux questions :

- 1) Que veut-on faire figurer dans les explications : les délibérations parlementaires, les avis des minorités ou une liste comparative des arguments pour et contre l'objet en question ?
- 2) Par qui ce travail doit être réalisé : le Conseil fédéral (et l'administration fédérale), un organe parlementaire ou les majorités et les minorités elles-mêmes ?

2 Situation actuelle au niveau fédéral

Les explications du Conseil fédéral sont aujourd'hui réglées à l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)⁷, dont la teneur est la suivante :

⁶ Le bicaméralisme représente aussi une difficulté supplémentaire pour d'autres propositions de mise en œuvre du postulat 17.3230. Voir point 4.3.

⁷ RS 161.1

Le texte soumis à la votation est accompagné de brèves explications du Conseil fédéral, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités. Il doit contenir le libellé exact de la question qui figure sur le bulletin de vote. Dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil fédéral peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs. Il ne reprend les renvois à des sources électroniques que si leurs auteurs déclarent par écrit que ces sources ne contiennent pas d'indications illicites ni n'aiguillent l'internaute vers des publications électroniques au contenu illicite.

L'art. 10a LDP complète cette disposition détaillée et règle la manière dont le Conseil fédéral doit informer les électeurs dans le cadre des votations fédérales. L'al. 3 prévoit qu'il doit exposer les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire. Il ressort des travaux préparatoires que le Conseil fédéral, à cet égard, est tenu de présenter les avis des minorités parlementaires dans la brochure explicative⁸. Selon l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques⁹, la Chancellerie fédérale élabore les explications de concert avec le département compétent et les soumet au Conseil fédéral pour décision.

Le droit en vigueur prévoit ainsi déjà que les minorités parlementaires importantes doivent être prises en compte dans les explications. La manière de présenter leurs avis n'est en revanche pas réglée en détail (discours rapporté, reproduction exacte des propos tenus lors des délibérations, liste des arguments pour et contre l'objet, éventuellement sous forme de tableau, etc.).

En fonction de l'approche choisie, il convient ensuite de se pencher sur la question de la compétence. Les art. 10a, al. 3, et 11, al. 2, LDP chargent le Conseil fédéral d'exposer les avis des minorités. Si cette tâche devait être confiée à d'autres acteurs, il faudrait vérifier si la loi devrait être modifiée (point 4.4).

3 Situation actuelle au niveau cantonal

3.1 Cantons procédant de la même manière que la Confédération

La plupart des cantons et communes procèdent de la même manière que la Confédération en ce qui concerne les explications de votations, c'est-à-dire que les services spécialisés de l'administration les rédigent et que le gouvernement les adopte.

⁸ Voir BO 2007 E 668 ss, en particulier les interventions de Trix Heberlin et Maximilian Reimann, et BO 2007 N 1322.

⁹ RS 161.11

De nombreux cantons¹⁰ prévoient expressément dans leur loi que le Conseil d'État doit joindre des explications brèves et objectives¹¹ au matériel de vote. Même dans le canton de Schwyz, où il n'existe pas de base légale explicite en la matière, le Conseil d'État adresse des informations aux électeurs. Les cantons de Genève et de Nidwald procèdent quelque peu différemment pour des raisons de compétences. Dans ces deux cantons, l'exécutif et le législatif collaborent à la préparation des explications. À Genève, comme dans la plupart des cantons, le Conseil d'État est responsable de rédiger le texte, mais il doit le soumettre au bureau du Grand Conseil pour consultation et tenir compte de ses remarques. Le législatif joue ici un rôle consultatif. À Nidwald, l'exécutif élabore une première version des explications, puis la soumet pour examen au législatif, qui peut proposer des corrections. Enfin, l'exécutif arrête la version définitive.

La plupart des cantons prévoient expressément que les avis des minorités importantes et des comités, en cas d'initiative ou de référendum, doivent être pris en compte¹². Dans le cas des comités, il est même souvent prévu de leur demander leurs arguments et de les intégrer aux explications. Dans le canton de Neuchâtel, il arrive en outre qu'une synthèse des principaux arguments réalisée par des tiers de l'un et l'autre camp soit placée dans la brochure en sus des arguments du Parlement et d'un éventuel comité.

Enfin, certains cantons¹³ ne prévoient rien explicitement en ce qui concerne l'avis des minorités.

3.2 Cantons procédant autrement

3.2.1 Canton de Berne

À Berne, les explications sont du ressort du législatif¹⁴. Elles sont élaborées et adoptées par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), sauf si le Grand Conseil décide de s'en attribuer la compétence¹⁵. La préparation de l'objet est confiée à un comité de la CIRE et l'administratif aux services du Parlement qui peuvent faire appel aux directions, à la Chancellerie d'État et à des tiers pour obtenir des renseignements, des avis ou une assistance.

Le législatif et l'exécutif travaillent ensemble à l'élaboration des explications. La procédure et les compétences sont réglées dans une directive de la CIRE¹⁶. L'unité à la-

¹⁰ LU, UR, OW, ZG, FR, BS, BL, AR, AG, TI, VS, et JU.

¹¹ Il existe d'autres expressions, comme explications destinées aux électeurs ou brochure explicative.

¹² Voir par ex. LU, OW, ZG, BS, BL, AG, VD, VS et GE. Au Tessin, les parlementaires qui se sont exprimés contre un objet soumis au référendum peuvent intervenir dans l'élaboration des explications (information fournie par la chancellerie du canton du Tessin le 24 avril 2018).

¹³ UR, SZ, FR, SO et AR.

¹⁴ Art. 88, al. 1, de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21).

¹⁵ Art. 81, al. 2, de la constitution du canton de Berne (RSB 101.1) ; art. 74 LGC et 27, al. 1, du règlement du Grand Conseil (RGC, RSB 151.211).

¹⁶ Directives de la CIRE du 11 août 2014 sur la procédure de rédaction des messages en vue des votations populaires.

quelle incombe la compétence matérielle (une direction ou la Chancellerie d'État) prépare avec le service de la communication de la Chancellerie d'État un avant-projet des explications à l'intention du comité de la CIRE. L'unité compétente met en place une délégation chargée d'assister matériellement ce comité et de lui fournir les documents importants en lien avec l'objet. L'administration adapte ensuite l'avant-projet en fonction des décisions prises par la CIRE et son comité et effectue, si nécessaire, des recherches supplémentaires. Elle veille du reste à ce que les explications soient complètes, correctes et compréhensibles. Enfin, la CIRE adopte les explications en séance publique¹⁷. En effet, tel est le cas lorsqu'une décision définitive est exceptionnellement prise par une commission¹⁸.

Les explications doivent inclure les avis des minorités importantes¹⁹. Ainsi, pour chaque objet cantonal, les arguments principaux de la majorité et de la minorité du Grand Conseil sont compilés et représentés sous forme de tableau comparatif à deux colonnes de la brochure. Aucune règle ne prévoit que les arguments de la minorité doivent être repris plus en détail dans une autre partie des explications²⁰.

3.2.2 Canton de Saint-Gall

À Saint-Gall, les électeurs reçoivent un rapport explicatif du Grand Conseil²¹, qui contient un résumé de l'objet, un exposé de ses principales conséquences, les arguments du Grand Conseil et les contrarguments des minorités importantes du Grand Conseil²². Ces derniers sont résumés sur une page de la brochure. Si les débats sont complexes, la brochure peut, dans un souci de transparence, inclure les arguments de certains élus isolés. Si le Grand Conseil n'en a pas décidé autrement, c'est sa présidence qui adopte le rapport en consultant le président de la commission chargée de l'examen préalable²³. À Saint-Gall aussi, le rapport est d'abord élaboré par l'administration, c'est-à-dire le département concerné ou la chancellerie d'État. La présidence du Grand Conseil peut ensuite l'adapter avant de l'adopter.

3.2.3 Canton des Grisons

Aux Grisons, c'est la commission de rédaction du Grand Conseil qui est responsable des explications²⁴. Pour clarifier certains points, elle peut inviter des membres du Conseil d'État et des collaborateurs de l'administration à ses séances, même si elle ne recourt pas souvent à cette possibilité²⁵. Elle peut demander en outre à l'administra-

¹⁷ Art. 12, al. 2, LGC en relation avec l'art. 39, al. 5, RGC.

¹⁸ Directives du 20 août 2018 sur le fonctionnement du Grand Conseil, p. 20 (accessible à l'adresse www.gr.be.ch > Le Grand Conseil > Bases légales.

¹⁹ Art. 54, al. 2, de la loi sur les droits politiques (RSB 141.1).

²⁰ Lors d'un échange téléphonique en juin 2017, Céline Baumgartner, des services du parlement bernois, nous a fourni les explications suivantes sur la notion de minorité importante : pour décider si une minorité est importante, la CIRE ne se fonde pas sur des critères quantitatifs, mais sur les délibérations au Grand Conseil. Le but est de refléter ces délibérations, d'une part au moyen d'un tableau présentant les résultats du vote, d'autre part au moyen d'un texte explicatif. Il est délicat de déterminer si tel argument mérite de figurer ou non dans les explications. L'idée est de prendre en compte tous les arguments importants, même s'ils n'ont été soutenus que par peu de voix.

²¹ Art. 1^{bis}, al. 1, Gesetz über Referendum und Initiative (RIG, sGS 125.1).

²² Art. 1^{bis}, al. 2, let. c, RIG.

²³ Art. 1^{bis}, al. 3, RIG en relation avec l'art. 7, al. 3, Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11).

²⁴ Art. 28, al. 4, let. d, Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140).

²⁵ Art. 28, al. 5, GGO.

tion, ou plus précisément au département concerné, de lui préparer une première version des explications. En cas d'initiative ou de référendum, elle utilise les avis que les comités lui ont remis. Ceux-ci sont dans la pratique repris tels quels.

En cas de référendum obligatoire, les avis des minorités figurent aussi dans les explications. La disposition prévoyant que les considérations des minorités importantes du Grand Conseil doivent être exposées de manière adéquate²⁶ est interprétée de manière généreuse en faveur des minorités concernées. Même en cas de faibles minorités, les contrarguments sont synthétisés et intégrés aux explications. Comme l'exercice incombe au Grand Conseil, les avis émis lors des délibérations sont reflétés dans toute leur diversité. Les avis de minorités exprimés hors du Grand Conseil ne sont pas pris en compte.

3.2.4 Canton de Zurich

À Zurich, c'est en règle générale l'exécutif qui rédige le rapport explicatif. Le Grand Conseil peut toutefois confier cette tâche à sa direction, ou du moins la rédaction des avis de minorités²⁷. Le plus souvent, le Conseil d'État adopte lui-même le rapport sur proposition de la direction concernée. La planification des travaux incombe à la Chancellerie d'État. Le cas échéant, elle recueille les avis des comités et des minorités parlementaires rédigés par le Grand Conseil. En cas de référendum communal contre un objet cantonal, elle recueille aussi l'avis de cette commune. Si le Grand Conseil confie la rédaction du rapport à sa direction, la coordination des travaux reste assurée par la Chancellerie d'État²⁸.

3.2.5 Canton de Thurgovie

En Thurgovie, la rédaction des explications incombe en principe au Conseil d'État²⁹. La procédure est proche de celle réglée au niveau fédéral, à la différence que le Grand Conseil peut confier la rédaction à son bureau ou à la commission chargée de l'examen préalable. Dans ce cas, les explications revêtent la forme d'un message du Grand Conseil³⁰. Toutefois, cette procédure n'a pas été utilisée ces dernières années. En règle générale, l'exécutif se fonde sur les délibérations et les procès-verbaux du Grand Conseil pour rédiger les avis des minorités.

En cas d'initiative populaire et de référendum facultatif, le comité a la possibilité, comme au niveau fédéral, de défendre son point de vue. En cas de référendum obligatoire sur un objet émanant des autorités et en cas d'objet soumis à votation en raison d'un référendum des autorités, les principales positions défendues au Grand Conseil sont synthétisées sur la base des procès-verbaux³¹.

²⁶ Art. 22 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, BR 150.100).

²⁷ Par. 64, al. 3, Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161).

²⁸ Lors d'un échange téléphonique en juin 2017, Moritz von Wyss, chef des services du parlement zurichois, nous a fourni les explications suivantes sur la notion de minorité importante : pour chaque objet, la direction du Grand Conseil décide si une minorité doit être considérée comme importante. Telle est normalement le cas quand une minorité recueille entre 8 et 12 voix. Quand il paraît probable qu'un objet rencontrera une opposition relativement importante en votation populaire, il est déjà arrivé que la direction ait estimé que deux voix suffisaient pour considérer une minorité comme importante.

²⁹ Par. 27, al. 1, 1^{re} phrase, Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1).

³⁰ Par. 27, al. 1, 2^e phrase, StWG en relation avec le par. 42 Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (RB 171.1).

³¹ Par. 27, al. 2, StWG.

4 Variantes proposées

4.1 Remarques liminaires

Comme expliqué au point 1, le Conseil fédéral estime que la solution prévue dans le postulat est inappropriée. Il a choisi dès lors de proposer deux variantes de mise en œuvre qui tiennent compte à la fois des exigences du postulat et des réserves émises au point 1 :

- A. « Statu quo amélioré » : comme aujourd’hui, le Conseil fédéral synthétiserait les délibérations parlementaires dans les explications, mais ferait mieux ressortir les avis des minorités.
- B. « Participation du Parlement » : un organe parlementaire (présidence, commission, par ex.) transmettrait au Conseil fédéral un texte informatif sur les délibérations parlementaires qui inclurait les arguments des principales minorités.

Les explications qui suivent portent sur les deux variantes du Conseil fédéral et mettent l’accent sur l’objectif central du postulat, à savoir l’exposé des avis des minorités. Dans ses réserves émises au point 1, le Conseil fédéral suggérait que les délibérations parlementaires devaient continuer à être traitées de manière globale, ce qui comprend le déroulement des délibérations, les arguments de la majorité et les arguments de la minorité. C’est pourquoi les deux variantes ne prévoient pas d’explicitier exclusivement les avis des minorités, mais de mieux les faire ressortir dans l’exposé global.

4.2 Variante « statu quo amélioré »

4.2.1 Description

Cette variante reste dans la logique des explications actuelles. Le Conseil fédéral, ou plutôt la Chancellerie fédérale qui est responsable de leur élaboration, continuerait de rédiger la rubrique « délibérations au Parlement », mais donnerait plus d’importance aux avis des minorités, par exemple au moyen des mesures suivantes :

- Les positions des minorités recevraient plus de place qu’aujourd’hui dans les explications. Comme la nouvelle maquette accorde de toute façon plus de place aux délibérations parlementaires (une page et demie contre une page auparavant), cette mesure serait aisée à mettre en œuvre.
- La description des positions des minorités resterait plus proche de la teneur des délibérations dans les chambres. Les arguments seraient ainsi rendus de la manière la plus fidèle possible.
- Un tableau récapitulatif des voix données par les groupes parlementaires lors du vote final pourrait du reste figurer dans la brochure. Les électeurs pourraient ainsi savoir quels groupes, et donc quels partis, ont plus ou moins soutenu tel objet³².

³² Pour cela, il faudrait que les Services du Parlement publient séparément les résultats des votes finaux par groupe pour les deux chambres. En effet, cela n’est le cas aujourd’hui que pour le Conseil national.

4.2.2 Appréciation

- Cette variante pourrait être mise en œuvre sans qu'il faille recourir à d'autres acteurs pour l'élaboration des explications. Par conséquent, elle ne nécessiterait aucun travail de coordination supplémentaire.
- La Chancellerie fédérale, responsable de la rédaction des explications, dispose déjà des ressources spécialisées et de l'expérience nécessaires dans ce domaine. La variante pourrait ainsi être rapidement mise en œuvre.
- Les délais pour l'élaboration des explications, qui sont relativement serrés, n'auraient pas besoin d'être adaptés.

4.3 Variante « participation du Parlement »

4.3.1 Description

Cette variante s'inspire de la pratique en place dans les cantons où le parlement participe à la rédaction des explications (voir point 3.2). Un organe du Parlement serait responsable de synthétiser les délibérations parlementaires en cas de référendum obligatoire. Les discussions sur la participation du Parlement dans le contexte des explications ne sont pas nouvelles, mais aucune proposition de modification allant dans ce sens n'a jamais abouti (point 4.4.2).

Il incomberait au Parlement de régler la manière dont il s'organiserait pour remplir cette tâche. En effet, le Conseil fédéral ne tient pas à s'exprimer sur les questions d'organisation et de procédure soulevées par cette variante. Toutefois, en observant les pratiques des cantons en matière de présentation des avis des minorités parlementaires principales, le Conseil fédéral estime qu'il conviendrait de répondre aux questions suivantes :

- Qui est responsable d'élaboration du texte ? La commission en charge de l'objet, une commission ou sous-commission existante ou qu'il faudrait créer ou des membres de la ou des minorités concernées ?
- Comment procéder en cas de divergences entre les organes des deux chambres ?
- Comment concilier la participation du Parlement avec les délais applicables à l'organisation des votations ? Les délais actuels (art. 10, al. 1^{bis}, et 11, al. 3, LDP) devraient-ils être adaptés ?
- Quelle importance donner dans le texte aux avis des différentes majorités et minorités ?
- Selon quels critères définir une minorité importante, en particulier dans un contexte bicaméral ?
- Qui décide dans le cas d'espèce si une minorité peut être considérée comme importante ou pas ?
- Quelle importance donner aux différents arguments lorsque plusieurs majorités ou minorités sont en désaccord ?

Une fois ces questions et d'éventuels autres points clarifiés, la procédure concrète devrait être coordonnée et mise au point avec la Chancellerie fédérale (modalités, délais, etc.).

4.3.2 Appréciation

- Cette variante est sensée, car l'organe parlementaire sollicité est au fait des débats parlementaires.
- Elle est dans l'ensemble plus compliquée que la variante « statu quo amélioré ». Le Conseil fédéral fixe la date de la votation, décide des objets et confie à l'administration la tâche d'élaborer les explications, mais il ne peut pas mandater d'organes parlementaires.
- Selon la mise en œuvre, le Parlement devrait se doter de ressources supplémentaires pour remplir ses nouvelles tâches.
- La participation d'autres acteurs nécessiterait une coordination plus importante.
- Les délais d'élaboration, d'impression et de distribution des explications sont déjà courts aujourd'hui et risqueraient de devoir être allongés.
-

4.4 Nécessité d'adapter les bases juridiques

4.4.1 Variante « statu quo amélioré »

Le cadre légal actuel oblige déjà le Conseil fédéral à prendre en compte les avis des minorités importantes dans les explications et d'exposer les différentes positions défendues lors des prises de décisions au Parlement. La variante « statu quo amélioré » pourrait être mise en œuvre sans adaptation du cadre légal, car il autoriserait déjà le Conseil fédéral à présenter plus en détail les avis des minorités parlementaires.

4.4.2 Variante « participation du Parlement »

En cas de participation d'un organe parlementaire, le cadre légal devrait être examiné plus attentivement. Par principe, la loi charge le Conseil fédéral de joindre aux objets soumis à votation des explications objectives. Comme les explications correspondent à des actes du Conseil fédéral³³, elles ne peuvent pas être portées devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4, Cst.). L'art. 11, al. 2, LDP prévoit que, en cas d'initiative populaire ou de référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral. La loi ne prévoit la participation d'aucun autre acteur.

Dès lors, de l'avis du Conseil fédéral, si un organe parlementaire ou certains de ses membres devaient participer systématiquement à l'élaboration des explications, une modification de la loi serait nécessaire. Il ne serait en outre pas envisageable d'adresser aux électeurs, au nom du Conseil fédéral, des textes qui auraient été adoptés par des acteurs du Parlement. Si une partie du travail devait être confiée au Parlement, il conviendrait de régler le partage des responsabilités, ce qui nécessiterait une base légale formelle.

³³ ATF 138 I 61, consid. 7 ; JAAC 64.101, consid. 3.4.1.

Le Parlement a déjà refusé plusieurs fois d'être responsable des explications. En effet, lors des délibérations sur la révision partielle de la LDP (93.066), une minorité a proposé, en vain, de confier l'élaboration des explications à un organe de l'Assemblée fédérale (BO 1995 N 442 à 447). Cette idée a été reprise dans la motion 96.3508 Weigelt du 3 octobre 1996 « Réglementation de la compétence relative aux explications accompagnant les textes soumis à la votation ». La motion 96.3507 Dettling « Rédaction des explications accompagnant les textes soumis à la votation », déposée le même jour, demandait que le Parlement soit compétent pour la rédaction des explications dans certains cas. Les deux motions ont été classées faute d'avoir été traitées. L'idée de confier la compétence générale au Parlement a été à nouveau proposée dans le cadre de l'initiative parlementaire 04.497 de la commission des institutions politiques du Conseil des États. La commission ne lui a toutefois pas donné suite.

5 Conclusion

L'art. 10a, al. 3, LDP prévoit que, lorsqu'il informe les électeurs, le Conseil fédéral doit exposer les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire. En vertu de l'art. 11, al. 2, LDP, il doit exposer en particulier l'avis des minorités importantes. Le Conseil fédéral estime que ces exigences sont en principe déjà remplies aujourd'hui. Pour que les avis des minorités parlementaires soient présentés de manière encore plus explicite en cas de référendum obligatoire, le Conseil fédéral a examiné deux variantes qui, à son avis, sauraient répondre aux attentes formulées dans le postulat 17.3230.

La variante « statu quo amélioré » ne nécessiterait pas de modification de la loi pour être mise en œuvre, d'autant plus que la nouvelle maquette prévoit plus de place pour les délibérations parlementaires. La mise en œuvre de la variante « participation du Parlement » nécessiterait plus de travail. Si un organe parlementaire ou certains de ses membres devaient participer systématiquement à la procédure, le Conseil fédéral estime qu'une modification de la loi serait inévitable. Toutefois, le Parlement a déjà refusé plusieurs fois de modifier les dispositions légales réglant actuellement les compétences en la matière.

Le Conseil fédéral entend tenir compte du postulat 17.3230 en allant dans la direction de la variante « statu quo amélioré » et prendra des mesures en vue de sa mise en œuvre. Cette démarche n'empêcherait pas d'opter ultérieurement pour la variante « participation du Parlement ». Le Conseil fédéral considère toutefois qu'il appartiendrait au Parlement d'entreprendre les démarches nécessaires pour mettre en œuvre cette seconde variante.

Annexe : aperçu des dispositions cantonales

Canto	Bases juridiques	Compétence	Remarques
ZH	<p>Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161) Par. 64 Beleuchtender Bericht</p>	Conseil d'État	<p>Le Conseil d'État est responsable du rapport explicatif. Il tient compte des arguments de la majorité et des principales minorités du Grand Conseil.</p> <p>Le Grand Conseil peut confier cette tâche ou juste la formulation des avis des minorités à sa direction.</p>
BE	<p>Loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1) Art. 44 Information des électeurs et électrices Art. 54 Message du Grand Conseil accompagnant les objets soumis à la votation</p> <p>Loi sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21) Art. 12 Séances des organes du Grand Conseil Art. 88 Message du Grand Conseil accompagnant les objets soumis à la votation</p> <p>Règlement du Grand Conseil (RGC, RSB 151.211) Art. 39 Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)</p>	Grand Conseil	La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) élabore et adopte les messages explicatifs. Les arguments de la minorité sont pris en compte et présentés sous forme de synthèse.
LU	<p>Stimmrechtsgesetz (StRG, SRL 10) Par. 37 Kantonale Wahlen und Abstimmungen</p>	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte un rapport explicatif reflétant les avis des minorités importantes.
UR	<p>Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) Art. 30 5. Abstimmungsvorlage, Erläuterung</p>	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte des explications objectives prenant en compte l'avis des principales minorités.
SZ	<p>Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG; SRSZ 120.100) Par. 20 2. Vorbereitung a) Material</p>	Conseil d'État	Les compétences pour les explications et la manière de présenter les avis des minorités ne sont pas réglées expressément.

OW	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz; GDB 122.1) Art. 33 Erläuternde Botschaft	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte un rapport explicatif reflétant les avis des minorités importantes.
NW	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton (WAG; GS 132.2) Art. 40 Stimmmaterial	Conseil d'État avec consultation du Grand Conseil	Le Conseil d'État adopte les explications après avoir consulté le bureau du Grand Conseil.
GL	Gesetz über die politischen Rechte (GPR; GS I D/22/2) Art. 27 Stimmmaterial	-	Fonctionnant selon le système de la landsgemeinde, Glaris ne peut que partiellement être comparé aux autres cantons. Le vote à l'urne n'est pas utilisé pour les objets cantonaux. Le mémorial de la Landsgemeinde fournit des informations sur les délibérations qui ont eu lieu dans la commission chargée de l'examen préalable et au Grand Conseil. Les avis des principales minorités y sont consignés.
ZG	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (WAG, BGS 131.1) Par. 25 Amtliche Abstimmungserläuterungen Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen (BGS 131.7) Par. 1 Materielle Grundsätze	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte un rapport explicatif reflétant les avis des principales minorités.
FR	Règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP; RSF 115.11) Art. 10 Matériel de vote (art. 12 LEDP)	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte une notice d'explication pour les votations cantonales. La manière de présenter les avis des minorités n'est pas réglée explicitement.
SO	Gesetz über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111) Par. 60 1. Begriff	Conseil d'État	Le matériel de vote contient les éventuels messages à l'intention des électeurs. La manière de présenter les avis des minorités n'est pas réglée explicitement.
BS	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz; SG 132.100) Par. 27 Amtliche Erläuterung	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte des explications qui présentent aussi les arguments contre l'objet en votation.
BL	Gesetz über die politischen Rechte (GpR ; SGS 120) Par. 19 Erläuterungen	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte des explications qui présentent aussi les arguments contre l'objet en votation.

SH	Gesetz über den Kantonsrat (RB 171.100) Art. 13a Abstimmungsmagazin	Bureau du Grand Conseil	La brochure explicative présente les arguments pour et contre les objets en votation.
AR	Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) Art. 69 Volksabstimmung	Conseil d'État	Le Conseil d'État adopte un rapport explicatif contenant le résultat du vote final du Grand Conseil et des informations objectives sur l'objet.
AI	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV ; GS 160.410) Art. 12 Geschäftsordnung und Einladung	-	Fonctionnant selon le système de la landsgemeinde, Appenzell Rhodes-Intérieures ne peut que partiellement être comparé aux autres cantons.
SG	Gesetz über Referendum und Initiative (RIG, sGS 125.1) Art. 1 ^{bis} Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen a) Grundsatz Geschäftsreglements des Kantonsrates (GeschKR, sGS 131.11) Art. 7 d) Zuständigkeit	Grand Conseil	Le Grand Conseil est en principe responsable du rapport explicatif. Les contrarguments tiennent compte des avis des principales minorités.
GR	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) Art. 21 Umfang Art. 22 Inhalt	Gand Conseil	Le Grand Conseil est responsable des explications. Les considérations des minorités parlementaires sont prises en compte.
AG	Gesetz über die politischen Rechte (GPR, SR 131.100) Par. 15a Abstimmungserläuterungen	Conseil d'État	Le Conseil d'État établit un message explicatif qui contient le résultat du vote final et tient compte des avis des minorités importantes.
TG	Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG, RB 161.1) Par. 27 Botschaften Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (RB 171.1) Par. 42 Botschaft an die Stimmberechtigten	Conseil d'État	Le Conseil d'État est en principe responsable des explications, mais le Grand Conseil peut s'attribuer cette compétence et confier la réalisation de la brochure à son bureau ou à la commission chargée de l'examen préalable. Les principaux avis défendus au Parlement doivent être exposés.
TI	Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP; RL 150.100) Art. 25 Preparazione del materiale di voto	Conseil d'État	Le Conseil d'État est responsable des explications. En cas de référendum obligatoire, les arguments pour et contre l'objet qui ont été exprimés

	Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio die diritti politici (RAL-LED; RL 150.110) Art. 42a à 42d		lors des délibérations parlementaires doivent être exposés.
VD	Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RS 160.01) Art. 24 Explications officielles	Conseil d'État	Les explications sont adoptées par le Conseil d'État. Elles contiennent un avis des autorités et, le cas échéant, l'avis des minorités importantes.
VS	Loi sur les droits politiques (LcDP; RS 160.1) Art. 48 Bulletins de vote et messages explicatifs	Conseil d'État	Le Conseil d'État fait établir un message explicatif qui expose les arguments des minorités importantes représentées au Grand Conseil.
NE	Loi sur les droits politiques (LDP; RSN 141) Art. 9 Matériel de vote	Conseil d'État	Le Conseil d'État est responsable des explications.
GE	Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSG A 5 05) Art. 53 Votations cantonales et communales	Conseil d'État	Le Conseil d'État est responsable des explications. Il tient compte de l'avis des minorités importantes. Il soumet son projet de commentaire au bureau du Grand Conseil pour consultation.
JU	Loi sur les droits politiques (LDP ; RSJU 161.1) Art. 92 Information	Gouvernement	Le Gouvernement est responsable du message explicatif. Il tient compte des arguments pour et contre le projet.